

ポザドフスキの「結集」社会政策

山 田 高 生

- 一 はじめに
- 二 ポザドフスキの最初の社会政策演説
- 三 帝国保険法の改正
- 四 結び——ポザドフスキの社会政策的立場

一 はじめに

ポザドフスキが内務省長官に就任してから、彼が最初に手掛けたもっとも大きな仕事の一つは、何といっても「懲役法案」の議会提出であった。しかし法案作成段階からカイザーの不用意な発言により世論の反発を招いてしまい、結局は帝国議会の否決によって廃案に追込まれたことは前述のとおりである。そしてその後、「懲役法案」成立の見通しが暗いことが判明した頃から、彼の態度には次第に社会政策へ傾斜するという変化が見られた。一八九八年十二月六日と一三日のポザドフスキの帝国議会演説について、後にヴィーゼは、ポザドフスキの「最初の大きな社会政策演説」であり、「その後一〇年の同様な見解発表の先がけとなった」と述べたのであ

ポザドフスキの「結集」社会政策

(2) ところで、なぜこの時期に、このようなボザドフスキの社会政策的立場の変化が見られたのであろうか。マルチン・シュミットによれば、「ボザドフスキは社会政策の分野で、国家の立法は実際の懸念や反対から解放されて、より理想主義的な観点に従って行われねばならないという確信に達した。」ボザドフスキの社会政策観は「これに応じて、抽象的・理論的特徴を持つにいたった。」(3)シュミットは、ボザドフスキの変化の原因を、彼の議論好きな空論家的性格に求めているように見える。これにたいしボルンは、もっと内面からこの変化を探ろうとする。ボルンによれば、それは「一時的な方法の変更であるばかりでなく、永続的・原則的な新方針でもあった。」(4)「当時から有名であったボザドフスキの博識とザッハリヒな緻密さが「彼の政治観と構想の変化の本質的前提の一つであった」と。つまりボルンの見解は、具体的には、懲役法案をめぐる帝国議会の討論を通じての彼の認識の深まりが転向の決定的な動機となった、というものであった。この限りで、ボルンの認識は正しいと思う。たしかにボザドフスキは、「懲役法案」の経緯から、例外立法は社会民主党の勢力伸張を押え込むための適切なやり方ではないことを学んだが、しかし私見では、彼のそうした社会政策的立場の変化は、この時期にミューケルによって唱導された「結集政策」との関連でとらえることが必要ではないか、と思われる。これまでの研究では、「結集政策」は、世紀の転換期に登場した艦隊政策、通商政策、懲役法案の三位一体的な反動的政策体系として捉えられ、ケーア以来大きな成果を上げてきたことは周知のところであるが、その反面で、懲役法案後のボザドフスキの社会政策との関連についてはほとんど手つかずのまま残されていたこともまた否定しがたい。そこで以下の小論では、「結集政策」下におけるボザドフスキの社会政策的立場の変化について、続いてこの時期に展開された彼の代表的な社会政策の業績として、帝国社会保険法の改正について考察を試みたいと思う。

(1) 拙稿「ボザドフスキと結集政策（ドイツ・一八九七—一九九）」成城大学『経済研究』第一〇〇号（昭和六三年七月）、とりわけ五八ページ以下。

(2) Leopold von Wiese, Posadowsky als Sozialpolitiker——Ein Beitrag zur Geschichte der Sozialpolitik des Deutschen Reiches, Köln 1909, S. 62.

(3) Martin Schmidt, Graf Posadowsky——Staatssekretär des Reichsschatzamtes und des Reichsamtes des Innern 1893-1907, Halle 1935, S. 152.

(4) Karl Erich Born, Staat und Sozialpolitik seit Bismarcks Sturz——Ein Beitrag zur Geschichte der innenpolitischen Entwicklung des Deutschen Reiches 1890-1914, Wiesbaden 1957, S. 167. カール・エーリッヒ・ボルン著『ビスマルク後の国家と社会政策』（鎌田武治訳）法政大学出版局 一九七三年 二四二ページ。

ボザドフスキは、社会科学の文献を熱心に勉強して、社会政策的知識を深めた。この成果は、彼の演説のなかにしばしば見られる学術文献の言及と引用によく現れている。そして彼の論敵たちは、このことからボザドフスキの社会政策を实践と無関係なお役所政治だと言って非難したが、しかしボルンに言わせれば、これは間違いで、「ボザドフスキは実務経験を無視したのではなく、彼を批判した者の特殊利益を無視した」ということになる。（K. E. Born, op. cit., S. 162. 邦訳二四四ページ）しかしこの点に関しては、むしろ、ボザドフスキを引合いに出して、帝国議会諸政党の利害闘争よりも一段高いところに立って、利害関係を越えた「客観的」立場を体现したいと考えるこの時期のドイツの官僚政治家を批判したマックス・ウェーバーの次の言葉は注目されてよいと思われる。「今日では政党から遠ざかっている政権担当者、世間でもちろん「上品な」人だという。ボザドフスキ伯は、自分がいかなる政党とも結びつかないこと、言いかえると、帝国議会での演説を、影響力のない学会報告ぐらいに考えて、そのように帝国議会を扱うこと、これが以前の官職にたいする義務だ、とさえ思い込んでいたのである。」（Max

ボザドフスキの「結集」社会政策

ボザドフスキの「結集」社会政策

Weber, Gesamelte Politische Schriften, Dritte, erneut vermehrte Auflage, herausgegeben von Johannes Winckelmann, Tübingen 1971, S. 344. マックス・ウェーバー「新秩序ドイツの議会と政府」(中村貞一・山田高生記)、『マックス・ウェーバー』『政治論集2』みすず書房 一九八二年 三七六ページ。訳は一部変更した。

- (5) Vgl. Eckart Kehr, Schlachtfloottenbau und Parteipolitik, Versuch eines Querschnitts durch die innenpolitischen, sozialen und ideologischen Voraussetzungen des deutschen Imperialismus, Historische Studien, Heft 197, Berlin 1930, Kraus Reprint 1975. George W. F. Hargarten, Imperialismus vor 1914—Die soziologischen Grundlagen der Aussenpolitik europäischer Grossmächte vor dem ersten Weltkrieg, 2 Bde., München 1963. Hans-Ulrich Wehler, Das Deutsche Kaiserreich 1871-1918, Göttingen 1973. ウェーラー『ドイツ帝国 一八七一—一九一一年』(大野英二／肥前栄一訳) 未来社 一九八三年。大野英二『ドイツ金融資本成立史論』有斐閣 昭和三十一年。同『ドイツ資本主義論』未来社 一九六五年。同『ドイツ資本主義の類型と経済政策の展開』(同『現代ドイツ社会史研究序説』岩波書店 一九八二年所収)。同『ドイツにおける比較社会史の形成——ケーア、ハルガルテン、H・ローゼンベルク——』(同上書所収) 参照。

二 ポザドフスキの最初の社会政策演説

一八九七年十一月三〇日、帝国議会第九被選期間の最後の会期が始まった。この会期の主要議題は、艦隊法案に関する第一回審議が議事日程にのぼっていたが、しかし多くの社会改良家の間では、社会立法の領域で一定の前進が期待されていた。なぜならば、前の会期からいくつかの社会政策問題が未解決のまま懸案事項となって残

されていたからである。⁽¹⁾ところが、会議の冒頭に行なわれたカイザーの開会の辞は、社会改良についてなにも触れず、ただ艦隊法案の必要性を強調したにとどまったのであった。当時最も権威のある社会政策雑誌『ゾチアーレ・プラクシス (Soziale Praxis)』は、すでに一〇月はじめの時点で、社会政策休止の予感からカイザーの一八九〇年の二月勅語が実行されているかどうか、と注意を喚起していたが、⁽²⁾一月三〇日のカイザー詔勅がなされた直後の号で、早速この問題を取り上げた。「時代はなんと変わったか！ 一八九五/九七年の最後の帝国議会会期の開会の折には、カイザーの開会の詔勅のなかで「労働者階級の福祉のための扶助」という暖かいお言葉を賜わった」が、今や艦隊法案のために、社会政策の課題は背後に押しやられた、と論述した。⁽³⁾さらにその次の号では、フランケ (Ernst Francke) がこの問題を取り上げ、「社会改革と皇帝の演説と帝国議会」の関係を歴史的に回顧しつつ、現在の社会政策後退化の傾向に警鐘を鳴らした。⁽⁴⁾こうした社会政策家の間での不評をバックに、社会民主党のシェーンランク (Bruno Schönlank, 1859-1901) 議員が、帝国議会において、艦隊法案にたいする批判の環境として、カイザー詔勅のなかで社会政策について一言も触れていなかったことを鋭く批判した。一八九七年二月六日の会議で帝国内務省長官ポザドフスキは、シェーンランクの批判にたいし次のような答弁を行った。「前講演者は、次のことを指摘しなければならないと考えた。それは、皇帝の演説のなかで社会政策はいかなる考慮も払われなかったことである。私は、この問題に別の機会に戻りたいと思うが、この関連で、いかなる誤解も発生せしめないために、私は今日、次のように言うことが出来る。連邦政府は、二人のカイザーによって確定された社会政策のプログラムを休止させることなど全然考えていない、と。⁽⁵⁾

社会民主党のシェーンランクに続いて、ベーベル (August Bebel, 1840-1913) が政府批判の大演説を行ったが、こ

ポザドフスキの「結集」 社会政策

れにたいしポザドフスキは、一八九七年一月一日の会議でとりあえず次のように答えている。「彼は特に次のように述べた。確かにこの会期では、社会立法がこの会期中に可決されることはなくとも、しかし少なくとも政府は体裁をつくらざるを得ないことを知っている、と。……「しかし」われわれにとって社会問題の解決は、社会政策立法が「体裁で」提案されるには、あまりにも重要である。われわれは、社会問題をアジテーションの手段として利用するのではなく、大切な文化活動において本当に働く階級の福祉を促進しようと欲している。」⁽⁶⁾ ベーベルの批判に若干挑発された感もあるが、しかしいずれにせよ、公的な場でポザドフスキは社会政策立法は単なる「体裁で」あるいは「アジテーションの手段」として提案するべきものではなく、「働く階級の福祉」の促進という社会政策への決意を語ったのであった。

そして、社会政策への重大な決意表明を含んだこの答弁がなされた二日後の一八九七年一月三日の会議において、ポザドフスキはベーベルにたいし本格的な反論を展開する機会を持った。一月三日の答弁は、ベーベルの長大な批判に一つ一つ反論する形で展開されているため、その内容は極めて多岐にわたっているが、ここではそれらを逐次紹介する余裕もないので、この演説に現れたポザドフスキ社会政策の特徴をなすと考えられる点を二つほど指摘しておきたいと思う。第一は、この会期に社会政策立法が提出されなかったことに対する政府批判への反論の仕方のなかに現れている。ポザドフスキの言うところによると、「諸君、われわれが社会政策立法をこの会期に再び提出しなかったことにたいし、重大な非難がなされた。しかしわれわれは、この前の会期には、リッカード議員から苦痛の叫び声を聞いた。あなた方がこの立法の洪水で私たちを煩わしたくないならば、一度、禁漁期をわれわれに与えよ！」と。私は本当に、立法の余りにも速すぎる通過によっては国民の利益は促進

されず、行政は著しく困難になると思う。もし年がら年中、担当の機関が新しい法律の法案作成にのみ従事するなら、基本的な、密度の高い行政はなくなる。思うに、このような過剰な立法は、本質的に次の点に責任を持つ。それは、議会の外部で、おそらくは議会の内部でも、議会の交渉に対する関心が弱まり始め、そして国民そのものは、この大量の複雑に絡み合った、そして包括的な立法にもはや従わなくなるであろう。それが立法において余りにも早く進むなら、その帰結は何だろうか。」⁽⁷⁾「思うに、われわれは、この帝国議会において継続的に新しい社会政策的立法を計画することではなくて、まずもって現存の立法をさらに拡張し、そしてその活動グループを広げることには制限すべきである。もしわれわれが、現存の社会政策立法をさらに拡張しようと欲するなら、

——私は、皆様に保証することが出来るが——それは、すでに巨大な活動なのである。」⁽⁸⁾さらに一二月一六日の中央党のリーバー (Ernst M. Lieber, 1838-1902) 議員にたいする答弁の中でも、次のように述べている。「リーバー氏は、もう一度、社会政策の問題の討議に戻った。そして私は、このことについてリーバー氏に率直に感謝しなければならぬと思っている訳だが、それは彼が、新聞の側からなされる、様々な故意の——と見える——歪曲にたいし反論してくれたことである。諸君、私は明確に指摘しておきたいが、われわれは、社会政策的扶助を事実上制限するとか、これまでわれわれがたずさわってきたような措置を今後は継続しない、などというようなことは考えていない。しかし私は、自分の論述の重点を次の点においた。それは、まず最初に、現存の社会政策的法律を増築し、そして深めて行くことが重要であることである。なんとすれば、社会政策的法律のもとにおかれることが……とりわけ望ましいような住民の広い集団が存在するからである。」⁽⁹⁾このようにしてポザドフスキは、社会政策休止の危機と非難をかわそうとしていることは明らかであるが、しかしこの議論は、ポザドフスキに

とっては単なる議会対策としての戦術ではなかったことは注目されてよい。むしろ、こうした社会政策の立法的対応よりも行政的対応に力点をおく対応の仕方こそ、官僚政治家としてのポザドフスキの社会政策の本質的部分が見い出されるのである。

第二は、企業内労使関係への国家介入の問題である。この問題に関するポザドフスキの立場は、まず、ベールが労働者統計委員会は、帝国議会が開催される直前に申し訳け程度に開催されるにすぎないという批判を述べたことに対する反論として展開された。ポザドフスキによれば、労働者統計委員会についてベールはまったく事実誤認をしているのであって、この委員会は実際には製粉業の実態調査、飲食業と内陸航空業の職員の労働状態の調査、さらに義務教育の児童の就業に関するアンケートを行ってきた。しかし「もちろん、ここから、われわれがこの委員会のそれぞれの鑑定に立法的表現を与えるということにはならない。しかしわれわれは、ここで行われる調査に基づいて、はじめて、政府の介入を必要ならしめるような実際に緊急な弊害が行われているという確信を獲得するにちがいない。諸君、思うに、この分野での社会政策的措置は、その限界を持つのである。われわれは、すべての営業部門を官憲的に規制することは出来ない。われわれは、それぞれの経営のやり方に国家の介入を行うことは出来ない。結局、事実上、この関係における余りにも多くの規制は、ドイツ国民を神経質に陥れる。そしてそこから、われわれは何を持つか。労働者保護規定が現実実施されるのを強制するために必要であるすべてのこのようなコントロール機関を作り出すことは、まったく不可能である。その帰結はどうであらうか。もしわれわれが、あまりにも強く弓に弦を張るなら、被用者と雇主との間の共謀が行われる。……現実を実施されているものをコントロールすることが出来ないいかなる法律も、またいかなる国家的条例も発令すべき

ではない。しかし国家の指令がひと度発令される時には、エネルギーに実行されるべきであり、その実施を監督するのに十分なコントロール機関を設置するよう配慮すべきである。⁽¹⁰⁾

そしてポザドフスキはこの演説の末尾で、自からの社会政策的立場を次のように要約してみせた。「最後に、私は、ドイツ帝国では労働者は十分配慮されていないというベーベル氏の主張にたいし、自分の考えを要約する。私は、社会民主党員の諸氏に保証することが出来る。われわれは、特に労働者の倫理的肉体的健康にたいする正当な要求が問題である限り、継続的に、国家の倫理的課題の承認において、労働者階級の福祉をさらに促進するよう熱心に努力する。諸君、しかしわれわれは、社会民主党のアジテーションによっても、彼らに意識的または無意識的に付和雷同する者の学説によっても、国家概念の濫用的拡張で、すべての営業部門を警察的に規制するように展開することは出来ない。そして結局は、社会政策的警察国家がもたらされ、そこでは労働者はこれまでよりもより豊かになる訳ではないのに、所有者階級は国家の意識的な反対者となるのである。⁽¹¹⁾」さらに中央党のリーバー議員に対する答弁の中では、次のように述べられている。「それは、ドイツのすべての営業部門を警察的に規制しようとすることは著しく問題であること、そして、この分野で著しく慎重でなければならないこと、これである。なんとあれば、条例のなかで自らをコントロールすることが出来ないような、そして被用者と雇用者との間の関係、この二つのカテゴリーの間に無条件に存在しなければならない社会平和が著しく危険にさらされることに導くような条例を公布することは、問題があるからである。ひとは、雇用者と被用者の間のこの関係を、単に法的契約のうえに支えることが出来るだけでなく、一定のピエテート関係も存在しなければならない。つまり、一定の個人的信頼関係も存在しなければならない。⁽¹²⁾」このように労使関係への国家介入の限界を説き、む

ボザドフスキの「結集」社会政策

しろ温情的な労使関係を維持しようとさえ努めているところに保守派官僚としてのボザドフスキ社会政策の限界が見い出されるのだが、では、一体こうした立場は、先の社会政策の行政的対応という立場といかにして結び付いているであろうか。この点に関して、次にこの時期におけるボザドフスキ社会政策の代表的な業績である社会保険法の改正について検討を試みたい。

- (1) 未解決の社会政策問題とは、労災保険法と障害保険法の改正問題⁷、既製服製造業における労働者保護法案の問題⁸、開店中の店舗の労働時間規制に関する法案等であった⁹。Vgl. L. v. Wiese, op. cit., S. 60.
- (2) “Zur Erinnerung ! Die beiden Erlasse Kaiser Wilhelms II. vom 4. Februar 1890”, in: Soziale Praxis, Centralblatt für Sozialpolitik, VII. Jahrgang, Nummer 1 (7. Oktober 1897), S. 5-6. “Sind die Kaiserlichen Erlasse vom 4. Februar 1890 durchgeführt ?”, in: ibid., VII. Jahrgang, Nummer 2 (14. Oktober 1897), S. 26-29.
- (3) “Die deutsche Thronrede und die Sozialreform”, in: ibid., VII. Jahrgang, Nummer 9 (2. Dezember 1897), S. 221.
- (4) Dr. Ernst Francke, Sozialreform, Thronreden und Reichstag, in: ibid., VII. Jahrgang, Nummer 10 (9. Dezember 1897), S. 242-245.
- (5) Stenographische Berichte, 9. Regislatur=Periode, V. Session 1897/98, 4. Sitzung, am 6. Dezember 1897, in: Johannes Penzler (Hrsg.), Graf Posadowsky als Finanz-, Sozial- und Handelspolitiker, Bd. 1 (1882 bis 1898), Leipzig 1907, S. 536.
- (6) Sten. Ber., 9. Leg.=Per., IV. Session 1897/98, 8. Sitzung, am 11. Dezember 1897, in : J. Penzler (Hrsg.), ibid., S. 547.
- (7) Sten. Ber., 9. Leg.=Per., V. Session 1897/98, 9. Sitzung, am 13. Dezember 1897, in : J. Penzler (Hrsg.), ibid.,

S. 554.

(8) Ibid., S. 555.

(9) Sten. Ber., 9. Leg.=Per., V. Session 1897/98, 12. Sitzung, am 16. Dezember 1897, in : J. Penzler (Hrsg.), *ibid.*, S. 565.

(10) Sten. Ber., 9. Leg.=Per., V. Session 1897/98, 9. Sitzung, am 13. Dezember 1897, in : J. Penzler (Hrsg.), *ibid.*, S. 553.

(11) Ibid., S. 558.

(12) Sten. Ber., 9. Leg.=Per., V. Session 1897/98, 12. Sitzung, am 16. Dezember 1897, in : J. Penzler (Hrsg.), *ibid.*, S. 565.

三 帝国保険法の改正

転覆法案をめぐって帝国議会が大きく揺れ動いていた中に、ポザドフスキは社会保険の見直しを始めた。ドイツ社会政策の伝統ある領域である労働者の社会保険は、実はビスマルクによって創設された直後からすでにその適用上の不備が指摘され、細部について改善のための努力がなされていたが、ポザドフスキの改正は全体的視野のもとでの見通しであり、ジールプの時期区分に従えば「社会保険法改正の第一期」に属するものの、実質的には第二期を特徴づける「社会保険法の統一化」を準備した⁽¹⁾。一般に認められているように、一九一一年七月一九日の統一的・包括的な帝国保険法と一九一一年十二月二〇日の職員保険法が第一次大戦前におけるドイツ社会保険立法史上の劃期と見られるが、ポザドフスキの仕事はむしろこれに至る道程であった。

ところで当時、社会政策家の間では、ビスマルクの遺した三つの大きな保険事業の一つにまとめることが望ましいという意見が出されていたが、ポザドフスキは、障害者保険法の改正案の説明のなかで、そのような意見は、それぞれの保険事業の領域である疾病と障害・老齢と労災が、——それぞれ他方の原因となりうるという意味で——相互に密接に関連し合っている状況をふまえれば、「これらの三つの社会政策的施設を一つに統一すべし」という要求は、たしかに理論的には疑いもなく正しいと思う⁽²⁾」が、しかし現実には、大変困難な問題を孕んでいると捉えた。ポザドフスキの見方では、現行の三事業の分立は、これにかかわる社会政策立法が年とともに逐次成立したことの外的結果にすぎないとしても、それぞれは部分的に異なった目的を持ち、また、地方機関、大規模な同業組合、邦や州などの異なった機関によって運営されているという内的困難のために、さらには、ドイツ帝国の連邦主義的構造の結果としての各邦政府、とりわけプロイセン邦政府の協力を得なければならないという事情のために、この保険事業の統一化は現時点では非常に難しいと考えられた。そこでポザドフスキは、社会保険の統一化のために、むしろ「分権化 (Decentralisation)」の必要を訴えたのであった。「そのように統一化された組織の前提条件は、つねに分権化であろう。なぜならば、三つの大きな社会政策的施設を州 (プロヴィンツ) レベルの大きさの公共機関に統一するには、同時に徹底した分権化が導入されることなしには、考えることが出来ないからである。」⁽³⁾では、彼の意図する「分権化」とはどのようなものであろうか。

ポザドフスキは、最初に手掛けた障害者保険法改正の理由説明のなかで、年金の確定の際の問題点について触れた時、次のような懸念を表明した。「私は、年金を保障されている年金受給者が、常に正しく年金を受け取っているかという私の懸念を表明しない訳にはいかない。年金受給希望者の顔も見たことがなく、規則に基づいての

み決定するような公的社会保険機関が、年金を拒否するケース、しかも年金を支給することが物質的に正当であるようなケースが生じた場合は、どういうことになるのだろうか。」そのような場合には、その年金希望の労働者は、自分の不利益な立場に納得せず、調停裁判所に訴えることになるが、しかしそこでは裁定が下りるまで、長い間待たねばならない。そしてやっと年金支給が認められることになったとしても、「その人は福祉を受けたという感情をもちや持つことが出来ず、むしろ不当にも自分に保留された権利を遂に自分の力でかちとったという感情だけが残るであろう。」⁽⁴⁾このようにポザドフスキは、現行の障害者保険制度の問題点を官僚主義的な運用に見い出していたが、それが「分権化」抜きの統一化＝中央集権化が行われれば、ますますそのような弊害は進行するであろうと考えられたのであった。従ってポザドフスキにとって、「分権化」とは、賦与権者としての国家と年金受給者としての労働者との間の有機的結合を作り出すことによって、社会政策立法の官僚主義的形骸化の危険を回避するものでなければならなかった。そこでポザドフスキによる障害者保険法改正のポイントは、邦（ラント）または州（プロヴィンツ）の主要都市におかれている国または地方自治体の保険機関（Versicherungsanstalten）に代わって、よりローカルなレベルで、専門官吏を議長とし、雇主と労働者の代表が同数参加する年金委員会（Rentenstelle）⁽⁵⁾が設けられ、そこではあらゆる年金問題が討議されるという構想にあった。ポザドフスキは、かつて調停裁判所の長官をしていた時の経験を引き合いに出しながら、官僚主義的運用に陥り易い公的な保険機関よりも、専門官吏と労使代表からなる年金委員会の方が、「より大きな確実さで実情を把握出来る」ばかりでなく、国家官吏と労働者の関係、⁽⁶⁾および雇主と労働者の関係がより良好になる可能性があることを強調したのであった。⁽⁷⁾

ポザドフスキの改正案のもう一つのポイントは、保険機関の資産バランスにかかわる問題であった。ポザドフスキの見方は、すべての保険機関の財政上の問題は帝国のレヴェルで考えられるべきで、それぞれの邦の内部の利害から処理されるべきではないというものであった。つまり、財政的にゆとりのある機関が他の機関の負債をカバーすることを義務づけるという仕方、帝国の中央集権的観点から社会政策的目標が設定されることが肝要であると考えられた。⁽⁸⁾

このようにポザドフスキの考えを骨子として作られた帝国内務省の草案は、しかしながら、連邦参議院の討議の過程で大きな変更を余儀なくされた。⁽⁹⁾ポザドフスキの提案は、年金の申請に関して役員会（Versicherungsvorstand）に属する官吏の判断だけで拒否してはならず、雇主と被用者の代表もその決定に参加しなければならないという点を除けば、ほとんど取り上げられなかったのである。年金委員会は、従来どおり、年金申請の可否について決定権を持つべきではなく、単に専門的鑑定を行うことが出来るにすぎないとされた。年金申請についての決定は、相変わらず地方自治体の保険機関に委ねられたままであったし、年金委員会の専門官吏（議長）も保険機関によってではなく、邦政府によって任命された。さらに帝国議会においても、ポザドフスキの提案は修正をうけた。ポザドフスキは義務制の年金委員会を提案し、これが労働者保険のローカルな組織の結節点となり、三つの保険部門を下から統括するようになることを期待したが、帝国議会委員会にはそのような問題意識はなく、むしろ通常の行政当局が社会政策的課題を解決することが出来なくなった時、特別の年金委員会の設置に可能性を残すという意味で、任意制の年金委員会の設置が認められた。⁽¹⁰⁾各保険機関の資産バランスの問題についても、ポザドフスキの考えはほとんど実現されなかった。⁽¹¹⁾結局この改正案は連邦参議院および帝国議会において大幅な変

更をうけることになったが、ボザドフスキは帝国議會諸政党との有和を優先するという立場から、この変更を認めたのであった。⁽¹²⁾

障害保険に続いて、ボザドフスキが手掛けた領域は労災保険法の改正であった。⁽¹³⁾ ここでもボザドフスキは、改革の礎石として地域レベルで仲裁裁判所を設置することによって、分権化を実行しようとした。つまり労災保険の仕事を、従来の同業組合 (Berufsgenossenschaften) から仲裁裁判所の専門官吏に移管することによって、立法の客観的取扱いに関する労働者の信頼を高めることが目指された。そのために、仲裁裁判所の専門官吏は、出来るだけ長期間その職にとどまり、社会立法の精神と権利について習熟することのほかに、社会問題に理解を示し、社会政策的心情から問題に取り組むことをボザドフスキは望んだのであった。⁽¹⁴⁾ ボザドフスキの保険立法改正の第三の仕事は疾病保険の領域であった。⁽¹⁵⁾ 彼の改正案には、疾病扶助を一三週から二六週に延長すること、妊娠婦援助金を四週から六週に延長すること、性病患者に他の病気の患者と同等の治療を受けることが出来るようにすること、その他に、それぞれの土地で通常となっている日賃金から拠出される保険料の額を決める際には、市町村の担当者のほか、雇主代表と被用者の被保険者代表もこれに加わることが含まれていた。この改正案は、一九〇三年五月二三日に議会の承認を得た。

最後に、以上のごとき社会保険法の改正にたいし、ボザドフスキはどのような意図をこめていたであろうか。実はこの社会保険の領域こそ、かつてビスマルクがあゝの社会主義者鎮圧法とともに、「飴と鞭」の政策として労働者を帝国に統合しようとしたドイツ社会政策の目玉であった。自らビスマルクを範とし、その軌道のなかで働くことを望んでいたボザドフスキが、社会主義に対する闘争として転覆法案が上程されていたその同じ時期に社会

保険制度の改革に乗りだしたのは偶然ではなかったのである。ポザドフスキもまた、国家の社会政策的活動によって、社会民主党の影響下に誤って導かれた大衆を現存国家秩序の中に取り戻さなければならないという強い信念を有していた。しかしポザドフスキは、ポザドフスキのやり方でそれを追求しようとした。「われわれは、これまでとはまったく別なやり方で、国家のために社会政策問題を追求しなければならない。われわれは、これまでもよりはるかに多く、労働者の生活条件、労働関係、ロックアウトとストライキの原因に気を配らねばならない。」⁽¹⁶⁾労働者は、もはや自由労働組合や社会民主党のなかに自分たちの利益代表を見るべきではなく、国家の社会的有効性をこそ確信するようにならなければならない。そしてそのために国家の社会政策は、社会民主党の革命的ユートピア的理念より優れていることを示すべきであった。「われわれが、各支那の中に、社会政策的課題を追求する国家機関をより多く作り出そうとすればするほど、……それだけわれわれは、転覆の努力を徐々に掘り崩し、そして国家行政は、労働者のところで革命政党と競争に入るであらう。」⁽¹⁷⁾しかもそれは、国家の介入により官僚制化への方向をたどるのを回避するために、社会的行政を自由な自治行政の課題領域にとどめ、雇主と被用者の代表の召集によって国民主権と住民との活発な協力を保証することによってなさるべきであった。こうしてポザドフスキの社会保険は、ビスマルクの社会保険とはその意図においては共通したものを持っていたが、しかしその方法は、後者が労働者の経済的困窮に対し物質的保障を与えることにより国家への忠誠心を作り出そうとしたのにたいし、ポザドフスキの方はローカル・レヴェルでの労働者参加を促進することによって、労働者と国家の行政組織とのより密接な結合を作り出し、労働者を国家のなかへ統合しようとしたのであって、われわれはこの点に、ポザドフスキによる社会保険法改正の特徴を見い出すことが出来るのである。

- (1) ジールプは、ビスマルク社会保険の成立から第一次大戦までの時期を一九一一年以前と以後に分け、第一期を「改正」の時期、第二期を「統一化」の時期と呼んでいる。Friedrich Syrup, *Hundert Jahre Staatliche Sozialpolitik 1839-1939*, hrsg. von Julius Scheuble, bearbeitet von Otto Neuloh, Stuttgart 1957, S. 125-6.
- (2) Sten. Ber., 10. Leg.=Per., 1. Session 1898/99, 31. Sitzung, am 13. 2. 1897, in : J. Penzler (Hrsg.), *ibid.*, Bd. 2, S. 83. なお、ボザドフスキの障害者保険法改正案について、vgl. Ernst Lange, *Der neue Entwurf eines Invalidenversicherungsgesetzes in Deutschland*, in : *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, Band 14, 11-2 (1899), S. 489-509.
- (3) Sten. Ber., op. cit., S. 84.
- (4) *Ibid.*, S. 85.
- (5) *Ibid.*, S. 87. 拙稿「ドイツ第二帝政期におけるボザドフスキ社会政策の形成(一)——生い立ちとポーゼン州の郡長時代」成城大学『経済研究』第九七号(昭和六二年九月)、一九ページ参照。
- (6) ボザドフスキは、この演説のなかで次のように述べている。「諸君、しかし一体、社会政策立法の基礎は何だったのでしょうか。——社会政策の基礎は、言うまでもなく、労働者を救済することでした。それにしても、労働者は、国家の福祉が彼らに保証されていることを感じ取るべきであつたし、また、当局も労働者により密接な関係を持つべきでした。そしてこの点にこそ、立法の社会政策的作用が存しなければならぬのです。」(Sten. Ber., 10. Leg.=Per., 1. Session 1898/99, 31. Sitzung, am 13. 2. 1897, in : J. Penzler (Hrsg.), *ibid.*, Bd. 2, S. 86.)
- (7) *Ibid.*, S. 87-8.
- (8) *Ibid.*, S. 82.
- (9) 以下の立法成立の経緯について、vgl. L. v. Wiese, op. cit., S. 82 ff.

ボザドフスキの「結集」社会政策

ボザートフスキの「結集」社会政策

- (10) Ibid., S. 88 f.
- (11) M. Schmidt, op. cit., S. 103.
- (12) Sten. Ber., 10. Leg. Per., 1. Session, 1898/1899, 82. Sitzung, am 15. 5. 1899 und 16. 5. 1899, in : J. Penzler (Hrsg.), Bd. 2, S. 146 ff.
- (13) 労災保険法の改正案の第一回審議では、次の四つの法案が同時に提出された。一、営業上の労災保険法 二、農林業の労災保険法 三、農業の労災保険法 四、海運業の労災保険法。Sten. Ber., 10. Leg.=Per., 1898/1900, 132., 133. Sitzung, am 22. u. 23. Januar 1900, in : J. Penzler (Hrsg.), Bd. 2, S. 285 ff. Sten. Ber., 10. Leg.=Per., 1. Session 1898/1900, 188., 189., 190., 191., 193. u. 194. Sitzung, am 8., 9., 10., 11., 14. u. 15. Mai 1900, in : J. Penzler (Hrsg.), Bd. 2, S. 330-348. L. v. Wiese, op. cit., S. 104 f. M. Schmidt, op. cit., S. 105.
- (14) ボザートフスキの労災保険法の改正案は、当初は同業組合の役員会(Vorstände)の反対にあつたが、ボザートフスキは、シムトナウム (Freiherr von Stumm-Halberg, 1836-1901) の重工業の代表より、むしろ官僚の利害と結び付き易い体質を持つ中央党のジャンホ (Franz Hitze, 1851-1921) やトリムボーン (Carl Trimborn, 1854-1921) のような社会政策派の人々の賛同を得ることに成功した。M. Schmidt, ibid., S. 104.
- (15) Sten. Ber., 10. Leg.=Per., II. Session 1898/1900, 269., 294., 296., 297. u. 302. Sitzung, am 27. Februar, 23., 25., 27. u. 30. April 1903, in : J. Penzler (Hrsg.), Bd. 2, S. 233-239, 256-260, 261-263, 269-270 u. 330-348.
- (16) Sten. Ber., 10. Leg.=Per., 1. Session, 31. Sitzung, am 13. Februar 1899, in : J. Penzler (Hrsg.), Bd. 2, S. 92.
- (17) Ibid., S. 91.

四 結び——ポザドフスキの社会政策的立場

ポザドフスキの社会政策的立場は、その根本においてビスマルクのそれと強い類似性を持っているように思われる。その出身からしても、ビスマルクもポザドフスキもともにプロイセンのユンカー階級出身で、農業保守主義の家父長主義的家族関係のなかで成長した。ここでは、指導的政治家は、家長のごとく、国家とその国民に対し責任を持たねばならないという考えが支配していた。またこの両者とも、工業の発展とともに農業が圧迫されつつある時代に生き、それを黙って甘受することが出来なかった。さらに、社会主義者を現存の国家秩序の反逆者とみなす反面、労働者にたいしては現存の国家秩序支持者であることを期待し、国家社会政策の対象とした点でも、両者は共通していた。しかしそれにも拘わらず、前項の最後でも触れたように、社会政策の実現の方法についての考え方は、大きく隔たっていたように思われる。おそらく両者の活躍した時代背景とそして両者の権力的地位に由来するものと推測されるが、ビスマルクはその目標を実現するためには権謀術数ものものとしなかったし、必要な場合にはクー・デタの手段を使うことさえ躊躇しなかった。ビスマルクにとっては、国家も憲法も自らの内政的活動の自由を保持するための道具にすぎなかったのである。ところが、ビスマルク後の官僚政治家ポザドフスキにとっては、ビスマルク憲法は侵害することなど思いも及ばないほど動かし難い存在であったし、ましてやクー・デタの手段などかえって目標の実現を遠ざけるものとしか考えられなかった。ボルンの言葉を引用すれば「帝国議會を解散するか、クー・デタによって「より良い」選挙法と「より良い」帝国議會を実現するという結論にポザドフスキは到達しなかった。憲法と合法性が彼にとって侵すべからざる崇高なものであった。」⁽¹⁾

この意味で、ポザドフスキは、国内政治の発展はただ政府と議会の協力関係でのみ、つまり議会の同意を取りつけることによってのみ進行しうるし、進行すべきであることを要求した。

これにたいしカイザーとポザドフスキの関係は、ビスマルクとポザドフスキの関係とは基本的に異なっていた。少々誇張した言い方をすれば、反社会民主党という点を除けばカイザーとポザドフスキの間に内面的な共通性を見い出すことは難しい。確かにカイザーによって内務省長官に任命されたポザドフスキが、命令服従の支配関係のもとでカイザーの命令を執行する立場から、外面的共通性を維持しようと努めていたことは当然であるとしても、ポザドフスキにとって、カイザーは、内面的にはビスマルクよりもはるかに遠い存在であったように思われる。カイザーは、一八八九—一八九〇年のビスマルクとの争いのなかで打ち出した労働者有和策の効果が直ちに現れてこないのを見て、今度はクー・デタの強圧的手段を用いても社会主義運動およびその影響下にある労働運動を抑圧しようと努めた。カイザーにとっては、懲役法案は反体制的運動の抑圧のための多様な試みの一つであった。カイザーがエーンハウゼンの演説において不用意に懲役法案の予告を行ったため、ポザドフスキがいかに困惑し、法案成立の自信を失うほどに追い詰められたことは前述したが、こうした議会と世論に対する配慮を欠いたカイザーの気まぐれ発言と行動にポザドフスキはともついてもいけないもの感じたに相違ない。彼は、カイザーやそれを取り巻く保守主義者とは異なって議会の了解を得られるかどうかはこの法案の成否がかかっていると見ていたのである。そればかりではない。彼にとっては、労働者の団結までも抑圧することが問題であったのではなく、もっぱら国家主権の維持と社会民主党の増勢にたいするブルジョア諸政党の防衛的「結集」こそが目標であった。このような観点からポザドフスキは、合憲的枠組みの中で行動し、政府が反議会主義的行動を

とっているという印象を外部に与えるのを避けようと努めた。しかし、懲役法案は結局は頼みにしていたブルジョア政党の拒否にあつて廃案となつた。確かにこれには、カイザーの不用意な発言がマイナスに作用したであろうことは疑いないが、しかし他方で、官僚政治家としてのポザドフスキ自身の性格にも一因があつたのではないかと推察されるのである。私はこれについて、彼の、議会政治家としての訓練を受けたことがない官僚政治家に特有な、ひとりよがりの思い込みを指摘しておきたいと思う。それは、ポザドフスキが社会民主党とその影響下にある労働運動を排除するために、ミーケルに呼応してブルジョア諸政党の議会主義的「結集」を呼びかけたとしても、ブルジョア諸政党の側からすれば、そのただで政府への協力に縛りつけられている訳にはいかなないのであつて、おそらくその場合の最も重要な前提は、ブルジョア諸政党が政治的決定に直接参加し共同の責任を引き受けることが出来るような政治体制が形成されることであつた。しかしこの点でのポザドフスキの思考は、その出身に規定されてかあまりにも保守的であり、現状を一步も越えようとしなかつたのである。ここからブルジョア諸政党にたいするポザドフスキの対応には、あらかじめ一定の限界があつたことが確認されねばならないが、それにも拘らず——というよりは、それ故に、と言つた方がむしろ正確であるかも知れないが——、彼は帝國議會のブルジョア諸政党にたいして一定の接近と友好関係を積極的に維持しようと努めた。諸政党の利害を越えたところに国家の中立性を見出し、社会諸勢力のバランスを図ろうとしたポザドフスキにとって、社会民主党との対決は、他の保守主義者が期待したような単なる弾圧政策によっては不可能で、むしろブルジョア諸政党のインタレストを「結集」し、国家の中へ取り込むことによってのみ可能であると考えられたのであつた。そしてこのような思考の延長線上に、われわれは社会立法のさらなる拡張を望ましいと見るポザドフスキの社会政策的

ポザドフスキの「結集」社会政策

立場を捉えることが出来るように思われる。しかしそれは、もはやビスマルクの時代のように、社会保険による労働者への物的給付を通して労働者の側に国家への忠誠心を期待することは出来なかった。時代の変化は、すでにビスマルク失脚後の国家社会政策の担当者ベルレープシュの「新航路」社会政策に明確に現れてきた。ベルレープシュは一八九一年の營業条例の改正の際に、「任意性」労働者委員会制度の導入により労働者の主体的側面を配慮し、新たに統合政策としての社会政策に道を開いたのであった。⁽²⁾ポザドフスキの社会政策は、この点でベルレープシュを継承するものであり、まさしく「ビスマルク後の社会政策家」(M・シュミット)ではあるが、ポザドフスキ社会政策の独自性は、第一に、ビスマルクによって創設された社会保険の部門において、専門官吏(議長)のもとでの雇主と労働者代表の同権的参加という形式的対等性を確立したことにある。第二は、この考えに基づいて設置される年金委員会なる制度が「任意制」ではなく「義務制」として提案され、すぐれて行政技術的視点からの解決を図ろうとしたところにある。かくしてポザドフスキの社会政策は、少なくとも表面的にはビスマルク時代の社会政策に特徴的な政治的色彩を払拭し、社会政策固有な領域を確立することによって、世紀転換期における「結集政策」の呼掛けに対応して「下からの」内政的再編成をすすめる役割を担おうとしたのであった。

(1) K. E. Born, op. cit., S. 167. 鎌田訳、二四三ページ。

(2) 拙稿「ベルレープシュと『新航路』の社会政策——ドイツにおける労働者委員会の立法化に関する考察」(上)(下) 成城大学『経済研究』第二二、二三号(昭和四〇年一〇月、昭和四一年三月)参照。

〔付記〕本研究は、一九八九年度成城大学教育特別研究の成果の一部である。